Deutscher Bundestag **Drucksache 18/10115**
18. Wahlperiode 24.10.2016

Antwort
der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jan Korte, Dr. André Hahn, Ulla Jelpke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 18/9922 –

Prüfung eines Ad-Blocker-Verbotes durch die Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz

Vorbemerkung der Fragesteller

Im dem im Juni 2016 erschienenen Bericht der Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz (BLKM) wird berichtet, dass die Kommission ein gesetzliches Ad-Blocker-Verbot prüft. So heißt es im Bericht: Ein gesetzgeberischer Handlungsbedarf solle vor dem Hintergrund, „ob im Hinblick auf die wirtschaftlichen Auswirkungen und damit verbundenen medienpolitischen Risiken ggf. eine gesetzliche Flankierung geboten ist“, geprüft werden (Bericht, S. 6). Die interne AG Kartellrecht/Vielfaltsicherung ist mit der Prüfung beauftragt worden. Erst nach einer Besprechung zwischen der Bundeskanzlerin und den Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten der Länder am 3. Dezember 2015 wurde der Prüfauftrag beschlossen (S. 18). Noch bis in den Oktober 2015 hinein, so berichtete Netzpolitik.org, waren sich das Bundeskanzleramt (BKAmt), das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) und das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) einig, dass die Einberufung einer Arbeitsgruppe (AG) bezüglich eines Ad-Blocker-Verbotes nicht notwendig sei (Netzpolitik.org, 5. September 2016).

Im Zuge dieses Prüfverfahrens wurde durch die AG am 8. März 2016 ein Workshop zu Mediaagenturen und Ad-Blockern durchgeführt. Laut Bericht wurden verschiedene Medienverbände und ein Wirtschaftsunternehmen OMG e. V. – Organisation der Mediaagenturen, BDZV (Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger e. V.), VDZ (Verband Deutscher Zeitschriftenverleger e. V.), ZAW (Zentralverband der deutschen Werbewirtschaft ZAW e. V.), VPRT (Verband Privater Rundfunk und Telemedien e. V.), APR (Arbeitsgemeinschaft Privater Rundfunk), die ARD und die ZDF Werbefernsehen GmbH sowie die OMNICOM Media Group Germany GmbH eingeladen (S. 16). Netzpolitik.org veröffentlichte u. a. das Protokoll des abgehaltenen Workshops: Aus diesem geht hervor, dass die Medienvertreter einstimmig Ad-Blocker als gesetzeswidrig ansehen und eine gesetzliche Lösung fordern (Netzpolitik.org, 5. September 2016). So heißt es dann auch im Bericht wie folgt: „Nach Auffassung der Medienanbieter stellen diese ein Gesamtprodukt zur Verfügung, zu welchem bei kostenlosen Angeboten auch Werbung gehöre, um das journalistische Angebot zu re-

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie vom 19. Oktober 2016 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

finanzieren. Dieses Gesamtangebot werde durch den Ad-Blocker faktisch entbündelt. […] Ad-Blocker wurden als existentielle Bedrohung der wirtschaftlichen Basis insbesondere für die digitalen Angebote der Zeitungs- und Zeitschriftenverleger bezeichnet […]. Die Medienunternehmen forderten vor diesem Hintergrund ein generelles gesetzliches Verbot von Ad-Blockern (S. 20).

1. Ist die kritische Sichtweise, die im Bericht der BLKM zu Ad-Blockern zum Ausdruck kommt, auch offizielle Sichtweise der Bundesregierung, und wenn ja, aus welchen Gründen änderte sich die Position der Bundesregierung bezüglich eines Ad-Blocker-Verbotes (s. Vorbemerkung)?

In dem Bericht der Bund-Länder-Kommission von Juni 2016, der auf der Internetseite der Bundesregierung unter www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/BKM/2016/2016-06-14-medienkonvergenz-bericht-blk.pdf?__blob=publicationFile&v=3 zum Abruf zur Verfügung steht, hat diese ihre gemeinsam erarbeitete Position vorgelegt. Im Übrigen wird auf die Antwort zu den Fragen 4 bis 7 verwiesen.

2. Aus welchen Gründen erachtet die Bundesregierung ein Ad-Blocker-Verbot als prüfenswert?

Wie dem Abschlussbericht der Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz zu entnehmen ist, hat die Arbeitsgruppe das Geschäftsmodell von Ad-Blockern als rechtlich und mit Blick auf die Refinanzierung journalistisch-redaktioneller Angebote auch medienpolitisch als problematisch angesehen. Eine Prüfung durch Bund und Länder soll daher klären, ob im Hinblick auf die wirtschaftlichen Auswirkungen und damit verbundenen medienpolitischen Risiken gegebenenfalls eine gesetzliche Flankierung geboten ist.

3. Welche Position nahm die Bundesregierung während der Besprechung am 3. Dezember 2015 ein, und welchen Einfluss auf das Ad-Blocker-Prüfverfahren übte sie konkret aus (s. Vorbemerkung)?

In der Besprechung der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 3. Dezember 2015 wurde lediglich beschlossen, das Thema Ad-Blocker überhaupt in einer der Arbeitsgruppen anzusprechen. Eine inhaltliche Positionierung erfolgte nicht.

4. Wie ist die Einschätzung des BMWi zu einem Ad-Blocker-Verbot (s. Vorbemerkung)?

5. Wie ist die Einschätzung des BMJV zu einem Ad-Blocker-Verbot, und änderte sich die Einschätzung gegenüber der von 2015 (s. Vorbemerkung)?

6. Wie ist die Einschätzung des BKAmtes zu einem Ad-Blocker-Verbot, und änderte sich die Einschätzung gegenüber der von 2015 (s. Vorbemerkung)?

7. Wie ist die Position der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien zu einem Ad-Blocker-Verbot?

Die Fragen 4 bis 7 werden zusammen beantwortet.

Die Bundesregierung prüft derzeit, ob gesetzliche Regelungen für ein Verbot von Ad-Blockern erforderlich sind. Eine abschließende Einschätzung liegt noch nicht vor.

8. Welche Bundesministerien oder Bundesbehörden außer den oben genannten beschäftigen sich aktuell oder haben sich in den letzten zwei Jahren mit dem Thema Ad-Blocker beschäftigt?

Andere Bundesministerien als die in den Fragen 4 bis 7 genannten, haben sich mit der Frage einer gesetzlichen Regelung zu Ad-Blockern nicht befasst. Das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik beschäftigt sich mit dem Thema Ad-Blocker aus Sicht der IT-Sicherheit.

9. Unterscheidet die Bundesregierung zwischen von Unternehmen (z. B. EYEO GmbH) angebotenen Ad-Blockern und nicht kommerziell betriebenen Ad-Blockern, und wenn ja, ist die Unterscheidung in dem Angebot von kommerziellen Whitelists oder anderweitig begründet (bitte ausführen)?

10. Auf welcher rechtlichen Grundlage könnte ein mögliches Ad-Blocker-Verbot fußen (bitte detailliert aufzeigen)?

11. Gibt es infolge oder im Zuge des Ad-Blocker-Verbotes auch Planungen, den Werbeanteil von Webseiten auf ein „maßvolles Gehalt“ zu limitieren, um die Anwendung von Ad-Blockern zu minimieren?

Die Fragen 9 bis 11 werden zusammen und unter Verweis auf die Antwort zu den Fragen 4 bis 7 beantwortet.

Vor Abschluss der Prüfung der generellen Erforderlichkeit einer gesetzlichen Regelung zu Ad-Blockern ist eine Beantwortung nicht möglich.

12. Hat die Bundesregierung Erkenntnisse darüber, inwieweit ein Werbeblocker-Einsatz im Schnitt den Seitenaufbau beschleunigt und in welchem Umfang dadurch weniger Ressourcen verbraucht werden?

13. Hat die Bundesregierung Erkenntnisse darüber, welchen Anteil am Internetverkehrsvolumen in Deutschland aktuell das Übertragen von Werbung einnimmt und welche Kosten damit für den Verbraucher verbunden sind?

14. Hat die Bundesregierung Erkenntnisse darüber, welche Kapazitätseinsparungen beim Internetverkehrsvolumen aktuell durch den Einsatz von Werbeblockern erzielt werden?

Die Fragen 12 bis 14 werden zusammen beantwortet.

Der Bundesregierung liegen dazu keine Erkenntnisse vor.

15. Wie bewertet die Bundesregierung den Einsatz von Ad-Blockern aus datenschutzrechtlicher Perspektive insbesondere vor dem Hintergrund, dass diese es erlauben, Tracking-Anfragen von Webseiten zu blockieren, und die Onlineangebote der Presseanbieter – wie beispielsweise von Trackography.org visualisiert – intensive Tracking-Praktiken zur Ausforschung der Nutzerinnen und Nutzer ihrer Webseiten betreiben?

Ad-Blocker dienen vor allem dazu, Werbung in Online-Angeboten auszublenden. In der Online-Werbung werden Verfahren verwendet, um Werbung gezielter, personalisiert auf Nutzer von Webseiten und deren Verhalten auszurichten und so für den Seitenanbieter wertvoller zu machen. Unter Datenschutzaspekten unterliegen derartige Methoden den strengen Regelungen des Telemediendatenschutzes (§§ 11 bis 16 Telemediengesetz) sowie der ePrivacy-Richtlinie (RL 2002/58/EG) der Europäischen Union. Ob vor diesem Hintergrund Ad-Blocker einen Mehrwert haben, erscheint fraglich.

16. Sieht die Bundesregierung sicherheits- oder sonstige rechtspolitische Probleme darin, dass – wie von Trackography.org visualisiert – diese Presse-Trackingdaten insbesondere in Großbritannien, Kanada und den USA zusammengeführt und gesammelt werden, sodass insbesondere Nachrichtendienste aus den Staaten der sogenannten Five Eyes unmittelbaren Zugriff auf das Leseverhalten und die Lesegewohnheiten deutscher Grundrechtsträger erhalten?

Dem Bundesnachrichtendienst, dem Bundeskriminalamt und dem Bundesamt für Verfassungsschutz liegen zu den in der Frage beschriebenen Vorgängen keine Erkenntnisse vor.

17. Welche Bedeutung hat der Einsatz von Ad-Blockern für den Nutzer beim Schutz vor schädlicher Software (Malware)?

Neben E-Mail-Anhängen gehören unbemerkte Infektionen beim Besuch von Webseiten, sogenannte Drive-by Downloads, zu den häufigsten Infektionswegen mit Schadprogrammen. Eine Quelle von Links auf Schadprogramme sind auch Werbebanner, die von den Angreifern auf entsprechenden Plattformen eingestellt werden und wie legitime Online-Werbung auch auf vertrauenswürdigen Webseiten angezeigt werden können („Malvertising“). Bei beliebten Webseiten können hierüber viele Nutzer auf einmal getroffen werden. Die Bundesregierung verfügt über keine konkreten Erkenntnisse darüber, in welchem Ausmaß dies derzeit geschieht.

Ad-Blocker können vor solchen Angriffen schützen. Sie verwenden hierzu sogenannte Blacklists, in denen die Adressen von Werbebannern und Trackern gepflegt werden. Detektiert der Ad-Blocker den Aufruf eines Werbebanners oder eines Trackers, der in der Blacklist hinterlegt ist, dann unterbindet der Ad-Blocker den entsprechenden Aufruf und somit die Ausführung des möglicherweise hinterlegten Schadprogramms. Viele Ad-Blocker nutzen intern die Blacklists des EasyList-Projekts, die öffentlich sind und auf der Webseite des Projekts eingesehen werden können. Eine wirksame Kontrolle der gesperrten Inhalte kann aber für den einzelnen Nutzer sehr schwierig sein.

Zum Schutz vor Malware bestehen aber eine Vielzahl von anderen technischen Möglichkeiten, die genutzt werden können, ohne dass grundsätzlich legitime Werbung im Online-Bereich gänzlich unterbunden wird. Zudem ist davon auszugehen, dass die Werbewirtschaft und die Anbieter von mit Werbung finanzierten Online-Inhalten darauf achten, dass die Nutzer durch die Übermittlung von Werbung nicht geschädigt werden. Vor diesem Hintergrund erscheint aus Sicht der Bundesregierung eine abschließende Beurteilung der Bedeutung von Ad-Blockern beim Schutz vor Malware nicht möglich.

18. Ist der Bundesregierung bekannt, dass durch DNS-Filtering auf Nutzerseiten ein mögliches Ad-Blocker-Verbot umgangen werden kann, und wenn ja, welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung daraus für ein mögliches Ad-Blocker-Verbot?

Die Frage der Umgehung eines möglichen Ad-Blocker-Verbots steht im Zusammenhang mit der Prüfung, ob ein entsprechendes Verbot erforderlich ist. Auf die Antwort zu den Fragen 4 bis 7 wird verwiesen.

19. Wie schätzt die Bundesregierung Ad-Blocker-Detektoren ein, die von Verlagswebseiten (z. B. bild.de) eingesetzt werden, um Nutzer mit Ad-Blockern auszusperren, und sieht die Bundesregierung darin eine Verletzung der europäischen ePrivacy-Richtlinie (bitte begründen)?

Verfahren zum Erkennen von Ad-Blockern verstoßen nach Einschätzung der Bundesregierung nicht gegen datenschutzrechtliche Bestimmungen. Es werden keine personenbezogenen Daten verarbeitet, sondern lediglich festgestellt, dass ein bestimmtes Angebot (Werbung) dem Nutzer nicht zugänglich gemacht werden kann, mit der Folge, dass das gesamte Inhaltsangebot nicht zugänglich gemacht wird.

20. Nach welchen Kriterien und von wem wurden beim Workshop am 8. März 2016 die Medienverbände ausgesucht (s. Vorbemerkung)?

Die Leitung der Arbeitsgruppe hat Medienverbände eingeladen, die von den Themen des Workshops betroffen sein können.

21. Wieso wurden zu dem Workshop am 8. März 2016 keine Vertreter von Verbraucher- oder Datenschutzschutzorganisationen eingeladen?

Der Workshop diente der Hintergrundinformation der Arbeitsgruppe zu den gegen Ad-Blocker erhobenen Beschwerden, die primär von der Medienwirtschaft vorgebracht worden sind.

22. Wie ist nach Kenntnis der Bundesregierung die Position der Bundesdatenschutzbeauftragten zu Ad-Blockern und einem möglichen Verbot derselben?

Der Bundesregierung ist eine offizielle Position der Bundesdatenschutzbeauftragten (BfDI) zu Ad-Blockern und einem möglichen Verbot derselben nicht bekannt.

23. Welche Gründe existierten, die OMNICOM Media Group Germany GmbH als einzigen Nicht-Medienverband einzuladen?

Die Organisation der Mediaagenturen (OMG), der Verband der Mediaagenturen in Deutschland (nicht die in der Frage genannte Omnicom Media Group Germany GmbH), wurde insbesondere zu dem weiteren, im Rahmen des Workshops behandelten Thema Mediaagenturen eingeladen.

Satz: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH, Mainzer Straße 116, 66121 Saarbrücken, www.satzweiss.com
Druck: Printsystem GmbH, Schafwäsche 1-3, 71296 Heimsheim, www.printsystem.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333